

# De sociogenese van de instrumenten van het beleid

Citation for published version (APA):

Baakman, N. (1993). De sociogenese van de instrumenten van het beleid. In J. T. A. Bressers, P. de Jong, P.-J. Klok, & A. F. A. Korsten (Eds.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* (pp. 173-189). Van Gorcum.

## Document status and date:

Published: 01/01/1993

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

## 14. De sociogenese van de instrumenten van het beleid

N.A.A. Baakman

### 1. Inleiding

Wie zich thans met de studie van het openbaar bestuur bezighoudt kan nauwelijks nog een voet verzetten zonder te struikelen over de instrumenten van het beleid. Als concept hangen de beleidsinstrumenten overal in de lucht, bij vele overheidsonderdelen staan nieuwe beleidsinstrumenten als convenanten op stapel, in menige analyse van beleid liggen de verkeerd gekozen instrumenten voor het oprapen en in de ene theoretische beschouwing over beleid na de andere gaan ze als warme broodjes over de toonbank.

Zoveel aandacht hebben de beleidsinstrumenten niet altijd gehad, en wie de vraag stelt hoe ze aan die positie gekomen zijn, stelt de vraag naar de sociogenese ervan. Beleid zelf is een sociaal verschijnsel, maar de wijze waarop het geanalyseerd en beschouwd wordt en de ontwikkelingen in dat denken zijn natuurlijk zelf evenzeer sociale fenomenen; verschijnselen waarvan men zich af kan vragen onder welke maatschappelijke verhoudingen en door wie zij gegenereerd zijn. Die vraag wordt hier gesteld en in het onderstaande beantwoord.

Het komt er, in andere woorden, op neer dat ik een zo feitelijk mogelijk verslag geef van de historische ontwikkeling van het denken in termen van beleidsinstrumenten en daar twee ingrediënten aan toevoeg. Om te beginnen natuurlijk kritisch commentaar. En ten tweede, en dat is in dit verband zeker zo belangrijk, verwijzingen naar de sociale of maatschappelijke herkomst van de impulsen die dat denken kreeg en die de huidige opmerkelijke populariteit van het denken en spreken in termen van de instrumenten van het beleid begrijpelijk maken.

De historische ontwikkeling die ik schets begint natuurlijk niet bij Adam en Eva en behandelt al evenmin alle westerse landen. Zij beperkt zich tot Nederland, begint met een persoonlijke herinnering en eindigt met een al wel eerder gehouden pleidooi voor twee soorten bestuurskunde: een praktische ten behoeve van het openbaar bestuur en een wetenschappelijke omwille van zichzelf. Hoe ik daar op kom zullen we nog zien. Beginnen we met de persoonlijke herinnering.

## 2. In den beginne was er...

De eerste keer dat ik frontaal op de term beleidsinstrumenten botste staat me nog helder voor de geest. Dat was ter gelegenheid van de oratie van Arthur Ringeling te Rotterdam. Ringeling noemde zijn openbare les van februari 1983 *De instrumenten van het beleid*. Ik herinner me dat de onderwerpkeuze me wat verbaasde, want beleidsinstrumenten leken me op het eerste gezicht niet iets waar in een oratie chocola van te maken zou zijn. Zo pakte het ook niet uit. Op die donderdag in februari werd geen warme chocolademelk geschonken, al was het buiten kil en waaide er een gure wind, nee, binnen bleek het gehaktdag te zijn. Van het denken in termen van beleidsinstrumenten liet Ringeling welbeschouwd maar weinig heel.

Toch hield hij een heel wellevend, bijna optimistisch betoog. Daardoor, door de milde toonzetting, en vooral door aan het eind van de oratie iets te ontvouwen dat als de contouren van een programma voor verder onderzoek naar beleidsinstrumenten opgevat kan worden, zal het menigeen ontgaan zijn hoe hard er her en der geslagen werd. Ringeling rondde, na zwaarwegende bezwaren af met de mededeling dat "met de instrumenten van beleid (...) verschijnselen verbonden zijn die de moeite van het bestuderen waard zijn". Let wel: die *verschijnselen* heetten de moeite van het bestuderen waard te zijn, niet de instrumenten sec. Het liefste wilde hij de term, die in zijn ogen gemakkelijk op een mechanisch dwaalspoor zet, uit het bestuurskundig vocabularium geschrapt zien. Maar helaas, aan de alternatieven die hij noemde, zoals middelen, voertuigen, gereedschappen, vehikels, kleefden volgens hem dezelfde bezwaren (Ringeling, 1983, p. 23).

Dat is, en hier begint natuurlijk het commentaar, opmerkelijk. Als alternatieven voor het woord 'beleidsinstrument' dezelfde bezwaren oproepen, kan het aan het woord niet liggen, zou men zeggen, en dat zou al snel tot de conclusie moeten voeren dat er dus iets mis is met de theoretische context die dwingt tot het gebruik van woorden die te gemakkelijk in dwaallichten verkeren. Dat er, met andere woorden, iets schort aan de gebruikte theorie die zegt wat beleid nu eigenlijk is. Die conclusie formuleerde Ringeling echter niet in zijn oratie.

Het verbannen van de term 'beleidsinstrumenten' uit de bestuurskunde leek hem ook niet te realiseren en daarom verbond hij strikte voorwaarden aan het wetenschappelijk werken met het begrip (Ringeling, 1983, p. 22-24). In feite zijn dat zulke ingrijpende mitsen en maren, ingebed in zo'n omvangrijk programma van wetenschappelijk onderzoek dat eerst verricht zou moeten worden, dat de mededeling "vergeet dat denken in termen van beleidsinstrumenten, in elk geval de eerste halve eeuw maar" in mijn ogen op praktisch hetzelfde neerkwam.

## 3. 'De mortuis...'

De milde toonzetting van de oratie is, behalve uit de persoonskenmerken van de spreker, ook te begrijpen uit een bijzondere functie die de openbare les vervulde. Namelijk die van wetenschappelijke grafrede ter gelegenheid van het verscheiden

van de Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse, in de wandeling kortweg de COBA genoemd.

Die commissie, afkomstig uit de kringen van het ministerie van Financiën, had, geheel in de ban van het uit Amerika overgewaaid technologisch optimisme, gedacht het overheidsbeleid aanmerkelijk te kunnen rationaliseren door zaken als wiskundig geformaliseerde besluitvormingstechnieken, heldere doelstellingenanalyse, en een in haar ogen logisch daaruit volgende keuze van de toe te passen beleidsinstrumenten (COBA, 1976; 1977). Dat het grootste deel van de alledaagse werkelijkheid van het openbaar bestuur er zo niet uit ziet en er ook destijds zo niet uit zag, deerde niet, doch was integendeel juist de 'raison d'être' van de COBA. Als het er anders dan in haar modellen aan toe ging was dat immers niet rationeel, en dan moest dat dus veranderen.

De COBA verdwaaide echter hopeloos in de mist die hangt rond zaken als vage compromissen en politieke rationaliteit, rond intern tegenstrijdige of anderszins niet te operationaliseren doelstellingen en rond het bedrijven van bureaupolitiek, en kreeg bij dat beperkte zicht ook nog te maken met de uitoefening van hindermacht, de inertia van eenmaal gevormde routines, met bureaucratische en politieke rituelen, met strijdige belangen, met stammenstrijd, symbolisch beleid en strategisch gedrag. Zaken kortom, die in het openbaar bestuur in actie dagelijks voorkomen en trouwens ook elders, in andere organisaties, niet echt uitzonderlijk zijn.

De genoemde verschijnselen mogen dan in het openbaar bestuur dagelijks voorkomen, het is echter zeer de vraag of zij door de betrokkenen ambtenaren, politici en bestuurders wel altijd als zodanig herkend en, als dat gebeurt, vervolgens adequaat benoemd kunnen worden. Dikwijls, en bij politici zo goed als altijd, wordt immers het beeld van de werkelijkheid geretoucheerd. Dat is klaarblijkelijk functioneel, want als die politiek-bestuurlijk-ambtelijke retouch onder externe dwang weggepoetst wordt, zoals bijvoorbeeld bij het onderzoek naar de steunverlening aan het Rijn-Schelde-Verolme-concern of de paspoortenaffaire, heeft dat tijdenlang een verlamrend effect op de gewone gang van zaken in het betreffende overheidsonderdeel en is het tot nog maar weinig in staat.

Dat is allemaal geen bewust bedrog. Het behoort tot de mores van het spel die verschijnselen dood te zwijgen zolang het maar gaat, en als dat niet langer kan ze van technische en daardoor eufemistisch klinkende labels te voorzien.

Naar mijn indruk zijn voor veel ambtenaren, politici en zelfs voor bestuurskundigen die rooskleurige labels vaak nog reëler dan de al te menselijke echte verschijnselen die er achter schuil gaan en zijn de bedoelde personen deels oprecht gaan geloven dat zaken die volgens de regels van het spel niet genoemd mogen worden er ook in werkelijkheid niet of nauwelijks zullen zijn. Zo'n vorm van bijziendheid is voor ambtenaren en politici ook wel in zekere mate nodig om te kunnen blijven functioneren zonder tot zwaarmoedigheid, apathie of cynisme te vervallen, en daarom weer voor bestuurskundigen om met het openbaar bestuur on speaking terms te kunnen blijven. Vandaar dat ik zei: vermoedelijk is die retouch in veel gevallen heel functioneel. Ik kom daar nog op terug.

Of de COBA-leden ook met zo'n geretoucheerd beeld van het openbaar bestuur door het leven gingen durf ik niet te beweren, maar uitsluiten wil ik het ook niet. Hoe dat ook zij, in elk geval is in de normatieve mono-rationele schemata van de COBA, als eenmaal de beleidsdoelen door de politieke organen vastgesteld zijn, geen plaats meer voor de bedoelde verschijnselen.

Maar ook in de dagen van de COBA was het er natuurlijk wel, het duwen en trekken, het 'misschien' zeggen en 'over mijn lijk' bedoelen, de 'reservatio mentalis', het rituele gedrag en de bureaupolitiek, de belangenstrijd en de verborgen agenda. Al die verschijnselen waren er en ze deden gewoon wat ze altijd doen als ze er zijn, namelijk doelrationele besluitvorming en technische neutrale uitvoering tot een vrome wens maken. De COBA kon er, gegeven haar eigen opvattingen over hoe beleid rationeel ontwikkeld en uitgevoerd moet worden, natuurlijk niet mee uit de voeten.

Het streven het beleid te rationaliseren is immers (meta)beleid willen voeren, en als de bestaande wijze van beleidsvoering nauwelijks doelrationeel is zit men met een variant van het kip-ei-probleem. Men wil kippen omdat men eieren wil, maar daarvoor moet men eerst kippen eieren laten leggen en uitbroeden. Een analoge gang van zaken zien we bij de democratie: die kan men alleen op democratische wijze invoeren als er al democratie is, en dan hoeft ze niet meer ingevoerd te worden, en als ze er nog niet is kan het niet op democratische voet en lijkt iedere andere wijze van invoering strijdig met het uitgangspunt.

Niettemin heeft de geschiedenis in de vorm van de sociale respectievelijk de biologische evolutie zowel min of meer democratische stelsels als eieren leggende kippen voortgebracht. Zelfs bestaat er heel effectief, efficiënt en dus doelrationeel overheidsbeleid, zoals de maandelijks salarisuitbetaling aan ambtenaren. Bij het rijk zijn er dat thans 150.000, bij de gemeenten in totaal 200.000, en in het onderwijs door de vele part-timers zo'n 300.000 (Pont, 1991, p. 1).

Dat is een buitengewoon ingewikkelde, veelvormige, omvangrijke en bovendien sociaal heel gevoelige aangelegenheid, maar het uitbetalingsproces verloopt over het algemeen vlekkeloos. Wat dat betreft kon het verschil met de overigens heel goed vergelijkbare problematiek van de studiefinanciering niet groter zijn. Net als 'democratie' en 'kippen die eieren leggen' kan rationele beleidsuitvoering in beginsel dus wel bestaan, maar wil men begrijpen in welke situatie en onder welke omstandigheden dat eventueel wel of eventueel niet kan, dan is een historiserende en empirische analyse onontbeerlijk. De COBA had echter een a-historisch, puur normatief-rationeel uitgangspunt en dat moest haar wel noodlottig worden, alle goede bedoelingen, inzet en technisch vernuft ten spijt.

'De mortuis nil nisi bene' - over de doden niets dan goeds - moet Ringeling gedacht hebben toen hij de COBA, nadat ze politiek en ambtelijk gesmoord was, wetenschappelijk de zegen na gaf, maar hij kon bij alle vriendelijk gekozen beoordelingen natuurlijk niet goed verhelen dat welbeschouwd de benadering van overheidsbeleid van de COBA nooit levensvatbaar geweest was, en dat dat ook moest gelden voor de instrumentele loot aan de COBA-stam.

#### 4. Voorspellen is moeilijk

Om de hier boven genoemde redenen heb ik het, zeg maar programmatische, deel van Ringeling's oratie waarin globaal wat marsroutes voor verder onderzoek naar beleidsinstrumenten aangewezen worden, nooit erg serieus genomen. Ik beschouwde het ten eerste als een verplicht nummer, onderdeel van het academische ritueel dat een oratie natuurlijk ook is, en ten tweede als een blijk van piëteit met de verweesde nabestaanden van de COBA. Ze is ontegenzegglijk dood, maar heeft niet voor niets geleefd, want we kunnen van haar fouten leren. Zoiets. Dat het onderwerp beleidsinstrumenten nog veel aandacht zou krijgen, geloofde ik destijds absoluut niet. Afgehandeld, over en uit, was mijn gedachte, hier komt niemand serieus op terug. Maar dat bleek een ernstige vergissing.

Ringeling had, bij wijze van spreken zijn toga nog niet naar de stomerij gebracht, of mijn ongelijk werd al aangetoond. Vijftien dagen na zijn oratie bood namelijk de ambtenaar mr. L.A. Geelhoed, voorzitter van de *Startwerkgroep deelprojectplan beleidsinstrumenten in directe zin*, zijn nota *De interveniërende staat: aanzet voor een instrumentenleer* aan de voorzitter van de Stuurgroep Reorganisatie Rijksdienst aan. Dat was toen minister van Binnenlandse Zaken Rietkerk.

Kern van de nota: de samenleving bestaat uit een budgetdemocratie en een marktdemocratie. Beide zijn in het ongerede geraakt, doordat zij te veel met elkaar verstrengeld zijn. We moeten bekijken welke instrumenten de budgetdemocratie ter beschikking heeft, en uitgaande van de mogelijkheden van die instrumenten, vaststellen wat haar taken kunnen zijn. Daartoe moet ze zich dan beperken, en de rest overlaten aan de marktdemocratie (zie: Geelhoed, 1983, passim).

Had de COBA zich nog vooral gericht op de analyse van de gegeven doelstellingen en meende zij dat, wanneer die maar in voldoende concrete, enkelvoudige subdoelstellingen uiteengelegd waren, de keuze van de bijpassende instrumenten daar probleemloos, als vanzelf, uit zou volgen (Bressers, 1983, p. 42), Geelhoed verlegde de aandacht naar de mogelijkheden van de beleidsinstrumenten zelf. Gechargeerd uitgedrukt volgt bij hem de range van de te stellen doelen uit de mogelijkheden van de beschikbare middelen oftewel de beleidsinstrumenten.

Letten we op de wetenschappelijke kwaliteiten van de nota, zoals heldere en eenduidige begripsvorming, deugdelijke redeneringen, een hecht fundament in de theorie, voldoende empirisch gehalte, het niet verwarren van eigenschappen van theoretische modellen met die van de empirische werkelijkheid, of het zorgvuldig scheiden van empirische uitspraken van normatieve oordelen, dan zijn we gauw klaar, want daar is door Geelhoed allemaal niet in voorzien.

Van Gunsteren heeft op grond daarvan in niet mis te verstane bewoordingen de nota gediskwalificeerd als een politiek programma. Geelhoed zelf werd aan de wetenschappelijke schandpaal genageld als een politieke radicaal die blijkbaar de zuiverende en disciplinerende werking van het schrijven van een proefschrift nog niet ondergaan had (Van Gunsteren, 1984, passim).

Met het politieke en ambtelijke gewicht van de nota - en trouwens ook van de schrijver ervan, die het via een hoogleraarschap in de rechten en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid tot Secretaris-Generaal op Economische Zaken gebracht heeft - is het intussen heel anders gesteld. Dat politieke en ambtelijk gewicht valt moeilijk te overschatten, al is van het programma van Geelhoed en zijn dereguleringscommissie om dezelfde soort van redenen even weinig terecht gekomen als van dat van de COBA.

Illustratief voor de positie van Geelhoed's aanzet is in dit verband dat in veel van de publikaties over beleidsinstrumenten die sindsdien verschenen zijn, de nota opgenomen is in de bronnenlijst, maar dat ik geen enkele beschouwing gevonden heb waarin op de begripsvorming of anderszins theoretisch of empirisch op Geelhoed's instrumentennota voortgebouwd wordt.

De Bruijn geeft bijvoorbeeld wel Geelhoed's categorisering van beleidsinstrumenten, maar noemt daarna nog een stuk of wat indelingen, om ze vervolgens allemaal door de mand te laten vallen. Simpelweg omdat de onderscheiden categorieën óf te strak en te simpel zijn om recht te kunnen doen aan de veelvormige werkelijkheid, óf niet uitsluitend zijn, elkaar dus overlappen, en daarmee onderscheidend vermogen ontberen. De volgende stap van De Bruijn is dan de opmerking dat een indeling op basis van de intrinsieke eigenschappen van instrumenten eigenlijk niet kan, omdat hetzelfde instrument in de ene context volstrekt andere, zelfs tegengestelde, effecten kan sorteren dan in een andere beleidsomgeving (De Bruijn, 1990a, p. 48-51). Die - juiste - opmerkingen verleiden de auteur echter niet tot de stap het instrumentendenken maar direct van het toneel te verwijderen. Ze gaan met de nodige strijkages af door een zijdeur (De Bruijn, 1990a, p. 55-57), om verderop in het boek toch weer een soort souffleursrol te gaan spelen. En dat aldus volledig de bodem uit Geelhoed's nota geslagen is, kon De Bruijn ook niet uit zijn pen krijgen.

Mijn conclusie uit de omgang van De Bruin en vele anderen met het werk van Geelhoed op dit gebied is dat de talloze verwijzingen naar zijn nota eerder ritueel dan inhoudelijk van belang zijn.

Hiervoor staat: de *talloze* verwijzingen naar Geelhoed en zijn nota, en daaruit kan worden afgeleid worden dat er intussen ook veel publikaties verschenen zijn waarin van beleidsinstrumenten gerept wordt. Dat is ook zo, het zijn er inderdaad veel. Erg veel: ik had de plank niet verder mis kunnen slaan dan ik in 1983 deed.

## 5. Een semantische test als criterium

Er is intussen zoveel literatuur over beleidsinstrumenten verschenen dat ik vast niet alles gezien heb. Een redelijke indruk heb ik echter wel, en ik waag het op basis van die indruk de verschenen publikaties in twee groepen in te delen.

Tot de eerste groep behoren dan de geschriften waarin met het woord instrumenten als een gewone term omgegaan wordt. Men spreekt dan over bijvoorbeeld 'het instrument subsidie X' of 'het instrument vergunning Y', maar had even goed

en korter alleen over 'subsidieregeling X' of 'vergunningenstelsel Y' kunnen spreken, want wat er in instrumentele zin specifiek is aan het onderzochte verschijnsel komt niet systematisch, dat wil zeggen in het kader van een expliciete theorie over beleidsinstrumenten, aan de orde.

Dat hoeft overigens aan de waarde van de analyse niets af te doen. Men kan immers zeer wel een interessante studie van, zeg de werking van een subsidieregeling maken, en die regeling honderd keer een instrument noemen, zonder zich uit te putten in analyses van denkbare andere instrumenten als heffingen, vergunningen enzovoorts, of zich te verdiepen in het wezen van beleidsinstrumenten als zodanig. Zolang we maar meer te weten komen over de geanalyseerde subsidieregeling, kan dat allemaal betrekkelijk weinig kwaad.

Dit kenmerkt de publikaties die ik tot de eerste groep wil rekenen: als men het woord 'instrument' er consequent uit schrapt of vervangt door, laten we zeggen, het lege woord 'dinges', verandert er aan de analyse, de redenering en de conclusies inhoudelijk niets. We moeten alleen wat zinnen taalkundig fatsoeneren.

Dat volkomen overbodige, loze gebruik van het woord instrument is intussen wel wijd verspreid. Zo vond ik in een overigens verder wel aardig boekje over de ministerraad en zijn beleid, geschreven door een hooggeplaatste jurist van Algemene Zaken (Hoekstra, 1988) het volgende. "In 1983 zijn het instrument van de ministerraad en het ambt van de minister-president in de grondwet opgenomen" (Hoekstra, 1988, p. 11). En, wat verder: "Op die manier kan via het instrument van de ministerraad eenheid van argumentatie worden bevorderd" (Hoekstra, 1988, p. 26). De lezer ziet neem ik aan, wat ik bedoel. Het woord instrument voegt hier niets toe aan wat er al staat, namelijk dat de ministerraad nu in de grondwet vermeld is, en dat het bestaan van de raad de eenheid van argumentatie kan bevorderen. Zo zijn er talloos veel meer voorbeelden te geven.

Ernstig is het loze taalgebruik in dit voorbeeld niet. Maar het kan ook anders en beduidend minder onschuldig. Ook daarvan een voorbeeld. In 1990 verscheen een vernietigend rapport van de Algemene Rekenkamer over de planning en bouw van ziekenhuisvoorzieningen (Algemene Rekenkamer, 1990b). Dat is, ik wil het nadrukkelijk zeggen, binnen zijn soort, een heel goed rapport. Uiteraard, zou ik bijna zeggen, uiteraard, worden in het rapport de Wet Ziekenhuisvoorzieningen (WZV), het bouwplafond, de beddenreductie enzovoort consequent 'instrumenten' genoemd, maar conform de eerder genoemde semantische test had 'dinges' of het gewoon weglaten van het woord instrument ook gekund. De dataverzameling, de analyse noch het vernietigende karakter van de hoofdconclusie zouden daar anders van geworden zijn. Die ongetwijfeld juiste conclusie is, in gewoon Nederlands, dat van het planning- en bouwbeleid betreffende ziekenhuizen, verpleeghuizen en psychiatrische inrichtingen niet veel terecht gekomen is. Had de Rekenkamer dat zo geformuleerd, dan had dat zeker de vraag opgeroepen: hoe kan dat allemaal? Aan wiens doen of laten ligt dat? Wie is of zijn daarvoor verantwoordelijk? Maar omdat de Rekenkamer het anders, namelijk in termen van falende instrumenten, formuleerde, werd de vraag hoe een en ander kwam in het geheel niet gesteld, maar in het voorbijgaan meteen beantwoord.



De Rekenkamer schreef namelijk letterlijk: "De Rijksoverheid is er niet in geslaagd om met de genoemde beleidsinstrumenten een effectief en efficiënt beleidsproces (...) op gang te brengen" (Algemene Rekenkamer, 1990b, p. 54). Die formulering wekt de indruk dat het aan de ingezette beleidsinstrumenten lag, en dat het met andere beleidsinstrumenten wellicht beter zou zijn gegaan. De Rekenkamer adviseerde de bewindsman vervolgens het beleidsinstrumentarium te heroverwegen en het gerucht ging dat die zelfs heeft overwogen de hele WZV maar af te schaffen. Maar dat zal hoogstwaarschijnlijk niet veel helpen (zie Baakman, 1990 en 1992, *passim*), en bovendien, ook al zou dat wel zo zijn, dan nog volgt die conclusie in het geheel niet uit de wel zorgvuldig uitgevoerde analyse van de onderzoeksgegevens, maar uit de (vermoedelijk uit de losse pols gekozen) *terminologie*. Ik weet natuurlijk niet wat de onderzoekers van de Rekenkamer bij het woord instrument voor ogen heeft gestaan, maar in de context van de gepubliceerde analyse kan het echt niets betekenen, omdat, als we het woord overal uit het rapport wegstrepen we geen semantische of logische, geen wetenschappelijke, maar hooguit enkele gemakkelijk oplosbare taalkundige problemen krijgen.

Dat is dus minder wat onschuldig en roept de prangende vraag op waarom het gebruik van het woord instrument zo populair is. Ik kom daar nog op terug, maar moet nu eerst afmaken wat ik aan het doen was, namelijk de instrumentenliteratuur onderverdelen.

In de eerste groep publikaties wordt het woord dus alleen maar *nominaal*, als label, en niet in een geëxpliciteerde theorie over beleidsinstrumenten gebruikt. Het onderscheidende criterium is de toets of we het woord kunnen schrappen of vervangen door een loos ander woord.

Krijgen we dan geen, of alleen maar syntactische problemen, dan behoort de publicatie tot de eerste groep. Die groep is groot en weinig samenhangend. Ik heb er alleen maar een globale indruk van en zeker geen overzicht over.

In de tweede, veel kleinere, groep is natuurlijk wel sprake van zo'n relevant theoretisch kader. Er is ook veel meer samenhang tussen de ertoe behorende publikaties en dat komt omdat er eigenlijk sprake is van een echt onderzoeksprogramma met het kwartaaltijdschrift *Beleidswetenschap* als belangrijk forum. Maar er zijn ook onderzoeksrapporten, scripties en zelfs dissertaties die tot deze groep behoren. Ik kan ze helaas niet allemaal behandelen, maar volg de hoofdstroom, met excuses aan degenen wiens werk ik verder ongemoeid laat.

Het begon eigenlijk met het proefschrift van Bressers uit, alweer, 1983, een proeve van bekwaamheid waar hij een jaar later de Van Poeljeprijs van de Vereniging voor Bestuurskunde voor mocht ontvangen. Die dissertatie gaat weliswaar over de *effecten* van het waterkwaliteitsbeleid, en dus niet direct over beleidsinstrumenten, maar Bressers kwam tot de ontdekking dat op dit beleidsterrein een stelsel van heffingen veel meer effect sorteerde dan de andere ingezette beleidsinstrumenten (Bressers, 1983, p. 286). Bressers, ten tijde van zijn onderzoek logischerwijs nog geheel onkundig van Ringeling's oratie, onderscheidde op het onderzochte

beleidsterrein verschillende middelen die hij ook wel beleidsinstrumenten noemde, maar van een echte instrumententheorie is nog geen sprake.

Ten dele bouwde Bressers gewoon voort op het werk van de COBA, zij het zeker niet kritikloos. De kritiek is echter niet van transcendente, maar van immanente aard. Zij verwerpt met andere woorden niet de manier van denken over beleid van de COBA, maar accepteert die kaders en probeert op basis daarvan vooruit te komen. Een geval van 'normal science', om met Thomas Kuhn te spreken.

Bressers' conclusie over de grote effectiviteit van het heffingenstelsel ten opzichte van de andere beleidsinstrumenten was intussen een echte eye-opener voor de departementale milieubeleidsmakers. Dat dat heffingenstelsel zo effectief zou zijn hadden maar weinigen daar gedacht, maar het kwam wel heel goed uit, want het milieubeleid stond hoog op de politieke agenda en zou nog wel veel hoger komen te staan. Er moest dus veel gebeuren, en nu waren er blijkbaar beleidsinstrumenten die het - wetenschappelijk bewezen en zelfs bekroond - veel beter deden dan andere! Het zou mooi zijn als het departement daar nog meer van zou weten!

Zo ongeveer moet het gegaan zijn, denk ik, al was ik er natuurlijk niet bij. In elk geval, er kwam contact tot stand en ook een contract voor het verrichten van meer onderzoek. Een vroege vrucht daarvan is het project *Vergelijkend onderzoek naar effecten van instrumenten in het milieubeleid* (aangehaald in Bressers en Klok, 1986, p. 6)

Daarna kwam het echte werk. Eerst een *Voorlopige instrumententheorie voor het milieubeleid* (Bressers en Klok, 1987a), voor de collega-bestuurskundigen het artikel 'Grondslagen voor een instrumententheorie' in *Beleidswetenschap* (Bressers en Klok, 1987b), voor de ambtenaren een nota *Handleiding instrumententheorie* (Bressers et al., 1988), nog veel meer artikelen in het tijdschrift *Beleidswetenschap*, en het geheel culmineerde in de dissertatie van Klok getiteld *Een instrumententheorie voor milieubeleid* (Klok, 1991a).

De instrumententheorie is volgens Klok dan niet voorlopig meer, alleen, alweer volgens de auteur, nog niet af, want het informatiegehalte is nog niet wat het zijn moet, de externe omstandigheden zijn nog niet systematisch verdisconteerd, met informele instrumenten is nog geen rekening gehouden, en nog een paar van die kleinigheden (Klok, 1991a, p. 345-346).

In Klok's werk culmineert echter, zoals gezegd, de hoofdstroom van het echte instrumentendenken; als mijlpalen uit de zijstromen noem ik nog de dissertaties van De Bruijn (1990a) en die van Van der Doelen (1989a).

## 6. Nogmaals 'ad fontes..'

Keren we terug naar het begin van mijn betoog, de oratie van Ringeling, dan hebben we een interessant probleem. Niet met de eerste groep van publikaties, want dat is eigenlijk een variant van de kleren van de keizer. Maar wel met die

zojuist besproken tweede groep, want daarin is wel degelijk sprake van een echte instrumententheorie, en dat roept vragen op.

Is Ringeling soms niet gelezen? Heeft men zijn kanttekeningen ter harte genomen, en bleek men daar toch mee uit de voeten te kunnen? Is zijn omvangrijke onderzoeksprogramma waarin die instrumententheorie ingebed had moeten worden uitgevoerd? Of had hij het misschien gewoon bij het verkeerde eind? En wat als dat allemaal niet het geval is?

Ringeling is, moet ik aannemen, wel degelijk gelezen. Iedereen heeft zijn huiswerk goed gedaan, de oratie prijkt vrijwel overal op de literatuurlijsten. Maar verstaan is hij in eerste instantie blijkbaar slecht. In het programmatische artikel van Bressers en Klok, 'Grondslagen voor een instrumententheorie' (Bressers en Klok, 1987b) bijvoorbeeld, staat de oratie wel in de literatuurlijst maar met de inhoud kon nauwelijks een grotere discrepantie bestaan.

Bressers en Klok schrijven bijvoorbeeld: "Steeds meer dringt echter het besef door dat (...) een veel grotere variëteit van instrumenten mogelijk is. Deze instrumenten vormen een soort van gereedschapskist, waaruit men een bewuste keuze kan maken, daarbij zorgvuldig acht slaand op de eisen die de beoogde effecten en de omstandigheden stellen" (Bressers en Klok, 1987b, p. 78).

En wat zei Ringeling daarover? Onder andere dat "een vrije keuze uit beleidsinstrumenten niet bestaat" (Ringeling, 1983, p. 10). En onder het kopje *Een risicovolle metafoor* schreef hij: "Een (...) risico is dat uitsluitend wordt gedacht in termen van direct gebruik en directe effecten (...) dat men op het dwaalspoor terecht komt waartoe de mechanische metafoor van het instrument gemakkelijk leidt. Dat is (...) een dwaalspoor omdat het een beeld van de werkelijkheid suggereert dat weinig empirische bevestiging kent" (Ringeling, 1983, p. 22-23).

'Never the twain shall meet', zou men denken, maar dat is niet zo. Ringeling en Bressers troffen elkaar in een evaluatiecommissie en schreven samen een artikel, geheten 'Beleidsinstrumenten in drie arena's: beleidsvorming, uitvoering en doorwerking' (Bressers en Ringeling, 1989). De auteurs wilden eens bekijken of de twee benaderingen elkaar niet konden verrijken, en het concept arena leek dat te kunnen doen. Ringeling's oriëntatie komt wat sterker bij het behandelen van de eerste arena, die van de beleidsvorming naar voren, Bressers' gedachtengoed is wat meer aan de orde in de andere twee, te weten de uitvoering en de doorwerking van het beleid in het veld.

Die arena's lopen echter in de werkelijkheid van een beleidsproces natuurlijk in elkaar over, en wat er in de ene arena gebeurd is, werkt door in de andere. Daar zou een instrumententheorie recht aan moeten doen, vonden de auteurs, en de gedeelde conclusie was dat, dit overwegende, het maken van zo'n theorie er bepaald niet eenvoudiger op was geworden (Bressers en Ringeling, 1989, p. 4). Persoonlijk vind ik dat nog *erg* mild geformuleerd.

Ringeling werd dus niet alleen niet bestreden, waarmee zijn gelijk impliciet erkend werd, zijn gelijk werd zelfs nog groter, door het sinds zijn oratie fors gegroeide fonds van empirische studies naar de uitvoering van beleid. De globale

conclusie van al dat empirische onderzoek is dat in de uitvoering van beleid een overvloed aan zeer specifieke factoren, soms in wisselwerking met elkaar, elkaar soms versterkend, dan weer neutraliserend, bepalen wat er in concrete gevallen van het beleid terecht komt. Zo men wil: wat de effecten van de ingezette instrumenten zullen zijn.

Klok vatte dat allemaal in een artikel verdienstelijk samen (Klok, 1989a), en deed vervolgens een poging aan te tonen dat dat eigenlijk allemaal in zijn instrumententheorie voorzien was, en er anders in beginsel wel in opgenomen kon worden. Daarbij is het voortdurende schipperen tussen het gevaar van oversimplificatie van de theorie aan de ene kant, en het gevaar van onhanteerbare complexiteit aan de andere kant het grote probleem. Klok schrijft daarover: "Het complexe karakter van het uitvoeringsproces maakt dus het gebruik van relatief eenvoudige verklaringsmodellen onmogelijk. Tegelijkertijd is het vooralsnog ondenkbaar dat er modellen worden ontwikkeld die recht doen aan het complexe karakter van het proces door alle relevante variabelen in beschouwing te nemen" (Klok, 1989, p. 274).

Daar moet tussendoor gelaveerd worden, en Klok dacht daar wel in te zullen slagen.

Bedenken we daarbij dat hij het alleen nog maar over de beleidsuitvoering had, en dus niet over de andere fasen in het beleidsproces die men daar in de praktijk niet eens goed van kan scheiden, dan is dat veel te optimistisch. Een realistischer conclusie uit de implementatie-literatuur lijkt dat een middenweg vermoedelijk aan beide kwalen zal leiden. Zij zal te simplistisch zijn om recht te kunnen doen aan de werkelijkheid, maar anderzijds weer veel te complex om er in de praktijk van het beleid iets mee aan te kunnen vangen.

Zo niet Klok. Zijn dissertatie, waarin de grote ambities waargemaakt zouden moeten worden, wijst echter niet in de richting van zijn optimistische standpunt. De door hem ontvouwde theorie, die zich, let wel, nog beperkt tot de uitvoering van beleid, tot de formele instrumenten, en tot enkele kleine onderdelen van een specifiek beleidsterrein, is nog niet eens compleet, en nu al beklaag ik de beleidsmaker die met deze theorie in de hand te werk moet gaan.

Niet veel beleidsambtenaren zullen de moed hebben al die stappen te doorlopen, nog geheel afgezien van het feit dat het hoogst twijfelachtig is of iemand in het openbaar bestuur daar de kans voor krijgt.

De mitsen en maren die Ringeling noemde, het omvangrijke programma waarin hij het onderzoek naar beleidsinstrumenten ingebed wilde zien, komt, heb ik eerder gezegd in mijn ogen neer op de mededeling 'vergeet het de eerste halve eeuw maar'. Welnu, we zijn nog geen tien jaar verder, Ringeling's opvattingen zijn niet weerlegd, doch door het implementatie-onderzoek eerder bevestigd, hij is door de instrumentalisten echt gelezen en zelfs is hem in zekere mate recht gedaan, zij het dat zijn grote onderzoeksprogramma nog steeds niet is uitgevoerd. En toch is het woord beleidsinstrument op ieders lippen en is er een instrumententheorie die er

eigenlijk helemaal niet zijn kan. Hoe kan dat? Wat zijn de maatschappelijke bronnen daarvan?

## 7. Eindelijk: de sociogenese. Voorstel voor een schisma

Het antwoord is simpel: er is helemaal geen instrumententheorie, althans geen die die naam ook maar enigszins met recht zou kunnen dragen.

Ten eerste is men er niet in geslaagd de empirisch bestaande instrumenten eenduidig in te delen en van elkaar te onderscheiden. Van een empirische theorie, die bovendien uiteindelijk prescriptief wil zijn, mag men echter verwachten dat de operationele termen aansluiten bij de empirische werkelijkheid: er moet immers mee gehandeld kunnen worden. In het openbaar bestuur betekenen in iedere concrete beleidscontext termen als plan, wet, voorlichting, vergunning, beschikking, subsidie, verordening, enzovoort iets welbepaalds voor de betrokkenen. Daar werkt men mee, via die begrippen, waarvan men onuitgesproken weet wat er achter schuilgaat, communiceert men met elkaar, en in die en nog veel meer van dat soort termen begrijpt men de wereld van het eigen beleid. Een instrumentele theorie zou dus in die termen gegoten moeten worden, maar dat is een vrome wens gebleven, omdat men geen kans zag die reëel bestaande instrumenten eenduidig te categoriseren. Men is in arren moede maar overgegaan op het indelen van abstracties van de reële instrumenten. Volgens De Bruijn is Van der Doelen daar ver in gekomen.

Van der Doelen noemt de beleidsinstrumenten sturingsmodellen, en differentieert tussen een juridisch (voorschriften), een economisch (prikkels) en een communicatief sturingsmodel (informatie), waarbinnen steeds verruimende en beperkende varianten te onderscheiden zijn (De Bruijn, 1990a, p. 50). Iets simpels als het voorschrift etenswaren van een etiket met een opgave van de bestanddelen en dergelijke te voorzien is daar echter al niet meer in te passen: het is zowel juridisch, communicatief als economisch. Daarom zou er sprake zijn van een *mix van modellen*, omdat alle drie de onderscheiden modellen evenzeer van toepassing blijken te zijn.

Analytisch is dat natuurlijk niet houdbaar: een model is een gestyleerde afbeelding van de werkelijkheid, en als een relevant stukje van die werkelijkheid in alle drie je modellen past, dan is de werkelijkheid niet gemixed, maar dan deugen je modellen niet voor empirische beschrijving van het betreffende stukje empirie. Klok doet het analytisch wat beter door te beweren dat hier achtereenvolgens drie instrumenten toegepast worden: een communicatief, een juridisch en een economisch instrument (Klok, 1991a, p. 172). Voor de betrokken ambtenaren, bestuurders en het bedrijfsleven, empirisch dus, is er echter maar één instrument en dat heet gewoon een etiketteringsvoorschrift. Daar heeft men een concrete voorstelling van, dat bestaat, en daar heeft men mee te maken.

Ik heb geprobeerd een instrument te verzinnen dat in deze gedachtengang niet gemixed is, maar dat is me niet gelukt.

Is er overheidshandelen zonder een juridische basis, zonder een economische component of zonder communicatie? Als het er al is, kan het nooit substantieel of erg relevant zijn. Welnu, als we in een instrumententheorie voor het openbaar bestuur niet aan kunnen sluiten bij termen waarin het openbaar bestuur zijn werkelijkheid en dus ook zijn instrumenten begrijpt en moet begrijpen, zijn we helemaal nergens.

Ten tweede moeten we bedenken dat een instrumententheorie alleen iets kan betekenen in een passend, groter theoretisch kader. Een instrument is immers alleen een instrument in relatie tot een doel waarvoor het instrumenteel moet zijn. Als we dat bedenken zien we iets heel aardigs. De COBA concentreerde zich op een goede doelstellingenanalyse, en nam aan dat, als het doel maar uiteengelegd was in eenvoudige subdoelstellingen, de keuze van het passende instrument daar als vanzelf uit zou volgen. De beleidsdoelstellingen staan centraal. Bij Geelhoed volgen de doelen die het openbaar bestuur verstandigerwijs zou kunnen kiezen uit de mogelijkheden die de instrumenten bieden. Alleen datgene dat valt binnen de range van mogelijkheden die de instrumenten toestaan kan zinvol tot beleidsdoel gemaakt worden. Vervolgens leren Bressers en Klok, en ook anderen ons dat er bijzonder weinig af te leiden is uit de intrinsieke eigenschappen van de instrumenten, maar dat we moeten kijken naar de kernomstandigheden waaronder de instrumenten worden toegepast. Tot die kernomstandigheden horen, inderdaad, doelstellingen. Niet die van het beleid, maar de particuliere doelstellingen van de uitvoerders en zij die door het beleid een ander gedrag moeten gaan vertonen. De beleidsdoelstellingen zelf zijn volledig uit het beeld verdwenen.

Als die 'Werdegang' van het instrumentendenken één ding mooi illustreert, dan is het wel dat de opvatting van overheidsbeleid, waarin doelen worden gekozen, de bij die doelen passende middelen, dus instrumenten, worden gezocht, die instrumenten op basis van een kosten-baten-analyse tegen elkaar afgewogen worden, et cetera, dat die opvatting in verreweg de meeste gevallen absoluut inadequaat is. Heel rationeel ogend, maar ook heel normatief, want niet in overeenstemming met de waarneming. Vallen de beleidsdoelstellingen, dan vallen ook de beleidsinstrumenten, en de theorie daarover valt dan uiteraard met hen mee.

Ten derde heeft de bestaande theorie helemaal niets te melden over het keuzeproces met betrekking tot beleidsinstrumenten. Klok maakt in dat verband onderscheid tussen een instrumenten*leer* en een instrumenten*theorie*. De *leer* gaat over de keuze van de instrumenten en daar heeft Klok zich niet mee bezig gehouden.

Klok's werk betreft de theorie, maar die gaat ook helemaal niet over instrumenten als zodanig, maar over de effecten van, ja waarvan eigenlijk, van overheidsdaden? in een overigens volledig ongespecificeerde context, dus zonder aandacht voor verschillen in beleidsproblematiek, politieke stelsels, gegroeide cultuur of bestuurslaag (Tellegen, 1992, p. 189). Het is gewoon een evaluatietechniek, en dat is door de makers ook altijd 'unverfroren' gezegd, echter zonder de naam instrumententheorie op te willen geven, getuige de opname van een hoofdstuk van Bressers en Klok over de instrumententheorie in een boek over beleidsevaluatie (Bressers en Klok, 1991, passim).

Waarom, dat is de vraag die ons nu moet bezighouden, en ook de vraag die de sociogenese van het instrumentendenken completeert, wordt die term instrumenten zo veel gebruikt? Waarom laat de Bruijn in zijn dissertatie (De Bruijn, 1990a, p. 37 en verder) de instrumententheorie door de mand vallen, om haar via de zijlijn (instrumenten als filter of technologie van de organisatie) toch weer binnen te halen, hoewel hij voor zijn empirische analyse van de economische subsidies van Economische Zaken dat kader absoluut niet nodig heeft? Waarom begonnen Bressers en Klok aan hun 'mission impossible' en noemen ze de evaluatietechniek die ze ontwikkelden een instrumententheorie? Van waar stamt toch in godsnaam dat woord en dat denken in die termen?

Daarvoor zijn verschillende sociale bronnen aan te wijzen. Ten eerste is er de geest van de tijd. Weber onderscheidde nog 'wertrational' van 'zweckrational', Mannheim instrumentele versus substantiële rede, de Frankfurters en Habermas trokken ten strijde tegen een 'positivistisch halbierte Vernunft', die zij overal zagen oprukken, maar het heeft niet mogen baten. Rationeel is in onze dagen alleen nog maar doelrationeel, en doelrationeel denken betekent instrumenteel denken. Dat hangt in de lucht en je ruikt het overal.

Maar er zijn ook specifiekere bronnen dan de cultuursociologische context te noemen. Ringeling heeft nagegaan waar de term beleidsinstrumenten in Nederland voor het eerst gebruikt werd. Dat was niet in de academische wetenschap, maar in het openbaar bestuur, in ambtelijke nota's en stukken. Vandaar is de term zijn zegetocht door het land begonnen. Men herinnere zich in dit verband de COBA en ook Geelhoed, die geen academische, maar een ambtelijke herkomst hebben. Ik heb ook de indruk dat de grote hoeveelheid literatuur waarin het woord instrument in loze zin voorkomt, overwegend geschreven is door 'reflective practitioners', door mensen die in hun dagelijkse bezigheden in of bovenop dat openbaar bestuur zitten, en er incidenteel over schrijven.

Dat is gegeven de positie die het openbaar bestuur door de ontwikkeling van de verzorgingsstaat gekregen heeft, ook heel begrijpelijk. Het openbaar bestuur moet handelen, er zijn misstanden te bestrijden, er is politieke en maatschappelijke druk waar aan toegegeven moet worden.

Wie iets wil in het openbaar bestuur heeft het moeilijk, en dus kan men maar beter zo weinig mogelijk willen, maar iedere ambtenaar, iedere bestuurder, iedere politicus moet wel iets. Handelen, actie, er moet voortdurend iets gedaan worden, of minstens de indruk gewekt worden dat er iets gedaan wordt. Dat handelingsperspectief was er vroeger natuurlijk ook wel, maar het was veel minder dominant. Welnu, wie iets moet vraagt zich af 'Hoe moet dat dan?' en: 'Welke instrumenten staan mij ter beschikking?' En als het niet gelukt is, wat wel eens schijnt voor te komen, is er ook een prachtig excuus in dezelfde terminologie: het ontbrak mij aan de goede instrumenten. Tja, daar kan natuurlijk niemand iets aan doen.

Eerder beweerde ik dat om in het openbaar bestuur goed te kunnen functioneren een geretoucheerd beeld van zijn werkelijkheid bijna onmisbaar is. In elk geval is het heel functioneel voor het persoonlijk welbevinden van alle betrokkenen. In het openbaar bestuur gaat een groot deel van de tijd op aan zaken die niet voor mogen

komen, of in elk geval niet bij de eigen naam genoemd worden en dus ook niet echt bestaan. 'Spending departments' doen daarom helemaal geen pogingen Financien voor het lapje te houden, bureaus voeren natuurlijk geen politiek, ambtenaren sturen geen beleidsbeslissingen, departementen voeren geen stammenstrijd, er wordt zeker geen symbolisch beleid gevoerd, verborgen agenda's zijn er ook niet, er wordt geen strategische informatie achtergehouden, enzovoort. Het openbaar bestuur heeft daarom, behalve als het, bijvoorbeeld in de strijd tegen een ander onderdeel toevallig goed uitkomt, helemaal geen behoefte aan analyses in dat soort termen, want die tasten het functionele zelfbeeld aan, en daar raakt men volledig van slag van. Natuurlijk gaat er door de dingen die er niet zijn van alles mis, maar dat kan veilig in technische termen als te complexe doelstellingen, ontbrekende of ontoereikende instrumenten, of te ingewikkelde coördinatieproblematiek uitgedrukt worden. Dan ging het dus mis door technische onvolkomenheden. Nu zijn technische fouten natuurlijk ook fouten, maar daar is eerder overheen te komen dan over het laten prevaleren van het eigen (afdelings)belang, ambtelijke onwil of politiek gekonkel in organen die daartoe door de kiezer niet gemachtigd zijn. Op die manier kan, als de zaak weer eens te opvallend uit de hand gelopen is, de kritiek ambtelijk en politiek hanteerbaar gemaakt worden.

Professor Brasz schreef mij in een persoonlijke brief: "Uiteindelijk lopen alle pogingen om bureaucratieën (..) aan rationele schema's te binden uit op verdergaande verstarring. De pogingen om dat te doen (...) hebben wat de gebruikte woorden betreft in hoge mate succes geboekt. Het (openbaar) bestuur is de taal van de beleidsanalyse gaan spreken. Maar het helpt niet veel (...)."

Die observatie is mijns inziens raak en relevant, want het verschil tussen de gekozen terminologie en het overige taalgebruik van veel academische beleidsanalisten aan de ene, en het jargon van ambtenaren, bestuurders en politici met de goede vooropleiding aan de andere kant is inderdaad vaak te verwaarlozen: zij hebben het allemaal over het stellen van heldere doelen, het kiezen van de goede instrumenten en het bewerkstelligen van de juiste afstemming daartussen. Maar de vraag is hier wie eigenlijk wiens taal is gaan spreken. *Want wie was er ook al weer door zijn maatschappelijke positie gedwongen over beleid te denken en te spreken in instrumentele, technische termen?*

In het licht van het voorgaande een retorische vraag, dunkt mij. Maar wie - in een poging even retorisch te zijn - vervolgens opwerpt dat het toch de academische beleidsanalyse zelf is die verantwoordelijk is voor de keuze van begrippen die het openbaar bestuur zo goed blijken uit te komen, dat de academische beleidsanalyse daar toch niet toe gedwongen is, omdat zij intellectueel geheel onafhankelijk is, heeft het mis. In een bepaalde opvatting van het vak kan ook de academische analyse van beleid niet onafhankelijk zijn.

Wie namelijk het openbaar bestuur rechtstreeks door wetenschap wil verbeteren, kan alleen maar aanbevelingen doen in termen van rationele schemata. Wie immers strategische, tactische of politieke aanbevelingen doet ten gerieve van een onderdeel X van de overheid dat in strijd is met onderdeel Y, kiest voor, of is in dienst



van onderdeel X, is dus tegen Y, is dus niet meer onafhankelijk en verliest zo op termijn, ook in eigen ogen het aureool van wetenschappelijkheid, en produceert dus belanggebonden kennis. Daar zijn ambtenaren echter ook heel goed in. Vermoedelijk zelfs veel beter, want zij zijn ook vaak academisch gevormd en kennen het veld en de context waarin de gegenereerde kennis toegepast moet worden veel beter dan welke academische onderzoeker dan ook.

Wie direct wil verbeteren doet aanbevelingen. Wetenschappelijke aanbevelingen moeten dus, willen zij niet als belanggebonden aan de kant geschoven kunnen worden in rationele schema's aangeboden worden. Wie aanbevelingen moet doen in termen van rationele schema's kan dat niet met behoud van zelfrespect doen als men niet oprecht gelooft dat het belangrijkste deel van het onderzoeksobject binnen die schema's valt. Ik twijfel absoluut niet aan de integriteit van de collega's die dat soort analyses maken. Ze kunnen zelfs heel kritisch en voor het openbaar bestuur heel ongemakkelijk zijn. Maar altijd is het immanente kritiek, geen transcendente. Het blijft allemaal binnen het normatieve zelfbeeld dat het openbaar bestuur van zichzelf moet koesteren.

Dat het uitgangspunt van deze soort van analyse puur normatief is, wordt gemakkelijk aan het oog onttrokken door dat er geen normativiteit in de zin van een (partij)politieke stellingname in het geding is. Men heeft immers puur rationele modellen, en het enige normatieve eraan is dat de empirie van het beleid er zo niet uit ziet. Daarom bestaat er wel een vernuftige handleiding voor het ontwerpen van doelrationeel beleid, maar niet voor het ontwerpen van symbolisch beleid. Daarom ook is er wel een instrumententheorie voor het milieubeleid, maar niet een voor de 'spending departments' ten behoeve van hun eeuwige strijd tegen Financiën niettegenstaande het feit dat die - zij het niet voor Financiën - veel beleidsrelevanter zou zijn. Daar gaat immers in totaal zeker zo veel ambtelijke en bestuurlijke energie in zitten als in het milieubeleid, zeker als we bedenken dat de begrotingsronde ieder departement betreft en ieder jaar weer terugkomt.

Laat er geen misverstand over ontstaan, ik pleit niet voor dat soort subversieve instrumentele theorieën, al zou ik er wel met veel belangstelling kennis van nemen, maar wil er slechts op wijzen waarom ze er niet zijn. Voor het openbaar bestuur bestaan die problemen immers officieel niet, en voor wie een rationele opvatting van beleid hanteert mogen dat soort verschijnselen er niet zijn anders dan in de vorm van betreurenswaardige uitglijders waarvoor uiteraard een rationele remedie aan te bevelen is.

Deze constellatie van een weliswaar functioneel, maar daarom sterk gekleurd zelfbeeld van het openbaar bestuur, de alleszins te respecteren wens van bestuurskundigen de werking het openbaar bestuur te verbeteren en daarmee 'on speaking terms' te blijven, het normatieve, maar respectabele, want geheel rationele uitgangspunt van een dominante stroming in de bestuurskunde, dat complex van sociale factoren heeft gezorgd voor de sociogenese van het denken in beleidsinstrumenten, en zette aan tot studies als die van Klok. Een studie die door een overigens welwillende criticus een klassiek misverstand tussen wetenschap en praktijk is genoemd (Idema, 1991, p. 39).

Mijn bezwaar geldt echter niet alleen Klok, dat zou bijzonder onrechtvaardig wezen. Mijn bezwaar geldt een manier van denken en analyseren die, omdat ze *en* wetenschappelijk, *en* voor het openbaar bestuur bruikbaar wil zijn zodat het beleid verbeterd kan worden, wel producten op moet leveren die tussen de wetenschappelijke wal en het schip van staat vallen.

Vandaar dat ik het oude pleidooi voor een onderscheid tussen wetenschappelijke en praktische kennis nog maar eens herhaal. Dat onderscheid is zinvol, zoals iedere organisatieadviseur kan vertellen, en het moet ook in de beoefening van de bestuurskunde tot uiting komen.

De ene bestuurskunde wil niet primair het openbaar bestuur verbeteren, maar de samenleving dienen met analyses van wat er in het openbaar bestuur gebeurt. Zij neemt afstand, ontmaskert, prikt mythen door, en heeft met het praktisch nut van haar kennis niks op. Inzicht, begrijpen wat er gebeurt, daar gaat het haar om (zie Baakman, 1990).

De andere bestuurskunde is dienstbaar aan de praktijk van het openbaar bestuur. Zij is handig, als het moet partijdig zoals een advocaat partijdig is (namelijk binnen zijn beroepscode handelend met het oog op de belangen van zijn cliënt), diplomatiek en op de eerste plaats bekommerd om het praktische nut van haar kennis en adviezen (zie voor een voorbeeld daarvan Baakman, 1992).

Beide rollen kunnen door de bestuurskunde gespeeld worden, zelfs door een en dezelfde bestuurskundige, maar niet tegelijkertijd. Voor beide opstellingen zijn ook legitieme argumenten aan te voeren. Maar ze moeten niet vermengd worden. Dat zou een intellectuele ramp zijn.